



PIANO TERRITORIALE PAESISTICO REGIONALE

RELAZIONE ILLUSTRATIVA



PIANO TERRITORIALE PAESISTICO REGIONALE

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Assessorato Programmazione, Pianificazione e Ambiente, Servizio Tutela e Valorizzazione del Paesaggio e del Territorio.

Elaborazione del piano a cura dei Servizi tutela e valorizzazione del Paesaggio e del Territorio, Pianificazione, Amministrativo dell'Urbanistica.

Foce del Reno e del Lamone.
Particolare della Carta del Basso Po (1812-1814) conservata presso il KRIEGSARCHIV di Vienna, stampata a cura di A. Pizzi, Milano. L'immagine è stata gentilmente concessa dall'Istituto Beni Culturali della Regione Emilia-Romagna.

29 dicembre 1986



1. La questione ambientale: dal vincolo al piano

È cosa nota, forse fin troppo passivamente acquisita, che la mancanza di leggi capaci di regolare i modi di produzione e di sviluppo, la marginalità del diritto ambientale e, soprattutto, la perdurante assenza di una cultura dell'ambiente hanno consentito per decenni lo scempio e la rapina del paesaggio e del territorio, contribuendo allo spreco della più grande risorsa del paese.

Alle inadempienze dello Stato negli stessi compiti di indirizzo e coordinamento si sono aggiunte, negli ultimi anni, iniziative di vera e propria controriforma per quanto attiene le politiche e gli strumenti di governo del territorio: basti, per tutte, l'avventura del condono edilizio e la mancanza a tutt'oggi, dopo oltre cinque anni, di una legge sul regime dei suoli. In particolare l'«ambiente» è stato da sempre, e lo è tuttora, nelle politiche nazionali considerato esclusivamente come «eccezione» o «emergenza»: sia in senso positivo — del resto poco praticato — in quanto rarità, singolo bene, monumento da vincolare, sia in senso negativo quale calamità o danno in occasione di frane, inondazioni, ecc.

La politica dell'emergenza, in contrapposizione a quella della prevenzione e della pianificazione, ha di fatto contrassegnato e pesantemente condizionato tutta la fase dell'espansione urbana e della crescita industriale del paese a scapito di spesso irreparabili guasti prodotti alla risorsa finita ambiente-territorio.

Un'analisi anche sommaria delle nostre città, del nostro territorio, dei nostri paesaggi, ci mostra come, a differenza della città antica e dei paesaggi preindustriali, costruiti e vissuti come strutture unitarie e organiche, non esiste una città o un territorio come entità totale e globale, ma solo come insieme di parti, tra loro diverse e successivamente aggiunte. Ciò vale a livello urbano, dove al centro storico si contrappone spesso la periferia più degradata, e vale a livello territoriale: la città da un lato e la campagna dall'altro; la fascia fortemente antropizzata lungo la via Emilia, e fuori, solo fuori, e spesso purtroppo neanche fuori, il parco, concepito, progettato, usato separatamente; e poi l'appennino, come unica alta concentrazione di beni naturali ancora esistenti, ma non sufficientemente tutelati e privi di risorse finanziarie per essere salvaguardati e valorizzati; e la costa adriatica, ormai assoggettata ad una attività turistica monofunzionale, esclusivamente basata su un'offerta costruita, dove le poche aree libere rappresentano un prezioso bene naturale, una rarità di valore testimoniale, che se utilizzate con lungimiranza costituiranno anche una risorsa economica.

Un insieme di parti separate da usi monofunzionali, unite dallo stesso disordine, degrado e sfruttamento edilizio ed ambientale che ne ha connotato la trasformazione; parti che occorre sempre più ricomporre, riqualificare e recuperare sulla spinta di una domanda sociale oggi diffusa e consapevole.

È una domanda di ambiente e di natura che tende a considerare città e territorio assumendoli più come valore d'uso che come valore di scambio, che tende a conservare e tramandare quei valori naturali e culturali che la tradizione ci propone e che rappresentano *in quanto tali* dei valori in sé. Quella stessa domanda che nel passato decennio rivendicava la difesa e salvaguardia del centro storico, come bene culturale e sociale collettivo, riuscendo a porlo all'attenzione delle forze politiche più avanzate e sensibili, oggi si è dilatata su tutto il territorio, investendo tutto quanto di beni naturali, culturali, ambientali rappresenta simbolicamente e pragmaticamente il valore storico del nostro passato e le condizioni genetiche del nostro futuro.

Questa domanda, che caratterizza la nuova epoca in cui siamo entrati, che si accompagna ai mutamenti rapidi e profondi che segnano la fine di una indefinita «crescita», richiede inevitabilmente e prioritariamente *una considerazione nuova e centrale* per l'ambiente all'interno dei processi di trasformazione territoriale. Una considerazione e un principio che, attribuendo all'ambiente culturale, naturale e paesaggistico il valore di «risorsa», richiede l'adeguamento anche profondo di politiche e strumenti a livello nazionale e locale.

In questo senso la legge 431/1985, seppure ancora con limiti e soprattutto con notevole ritardo rispetto ai processi di degrado reali e irreversibili, seppure calandosi in modo anomalo in un contesto legislativo nazionale ancora legato al concetto della deregulation, risponde a questa esigenza e fornisce una vera e propria occasione per rilanciare, o meglio, finalmente costruire, una «cultura» del territorio. Per la prima volta vengono assoggettate alla tutela intere categorie di beni, e quindi larga parte del territorio nazionale, cui viene così riconosciuto un valore primario rispetto a qualsiasi scelta di trasformazione edilizia ed urbana.

Si supera il concetto e la pratica del vincolo puntuale, casuale e discrezionale e, anche se non viene compiutamente definito il concetto di tutela attiva, si affida alla più complessa e organica operazione di pianificazione il compito di garantire una efficace disciplina di tutela e valorizzazione del territorio in modo attivo ed articolato.

È certo però che il salto di qualità richiesto da una reale concezione di «centralità» dell'ambiente, del ruolo diverso che esso dovrà giocare nei confronti dello sviluppo, non potrà essere affidato — né tanto meno essere risolto — esclusivamente alla elaborazione di un qualsivoglia piano paesistico o territoriale.

Le innovazioni che questa strategia impone sono infatti ben più profonde ed articolate, e interessano diversi aspetti dell'attività politica, economica e istituzionale che interagisce nel governo del territorio. Semplificando si può affermare che l'attuazione della legge 431, e quindi l'elaborazione del piano paesistico, potrà effettivamente porsi come *punto di svolta* nella gestione del territorio solo se costituirà contestualmente l'occasione per rifondare *una nuova cultura dell'ambiente*, per promuovere una *ridefinizione strategica della pianificazione*, per creare *una nuova cultura amministrativa*.

In particolare una nuova cultura dell'ambiente dovrà innanzi tutto basarsi su di una concezione unitaria dell'ambiente-territorio, troppo spesso affrontato in modo frammentario con normative settoriali, troppo spesso considerato come un insieme di parti nettamente separate: una — in realtà molto ridotta — coincidente con le parti «eccezionali» sottratte all'urbanizzazione e al degrado, come i biotopi o le rarità naturali e geologiche, formata cioè da alcuni elementi da «vincolare» per gli innegabili valori in sé; l'altra, generalmente coincidente con le parti più fortemente antropizzate, da consumare per l'assenza di tali valori. Occorre invece affrontare il territorio come «sistema ambientale complesso» da tutelare, ancorché le parti variamente caratterizzate, sotto il profilo naturale, storico, antropizzato, richiedano diverse e articolate «regole di tutela»: dal *restauro assoluto*, per quegli elementi che costitui-

scono esemplari di rarità e a cui va riconosciuto un valore in sé, al *risanamento*, al *recupero* e alla *valorizzazione* del restante territorio, sia nelle parti intensamente modificate dall'opera dell'uomo, sia laddove è ancora predominante la presenza del dato naturale, sia, infine, laddove gli elementi naturali o culturali sono addirittura da ricostituire o ripristinare.

Inoltre occorre superare, in quanto riduttiva ed arretrata, una concezione meramente estetica del bene paesaggistico, inteso esclusivamente come bellezza naturale, paesaggio, panorama, e, invece, tendere a ricomporre, quali due aspetti indispensabili e complementari, l'aspetto estetico-idealistico e l'aspetto strutturale, nella consapevolezza che ai beni storici, naturali ed ambientali deve sempre più essere riconosciuta una funzione sociale legata alla loro integrità fisica.

Così come sarà necessario ricomporre la separatezza che ha fino ad oggi contraddistinto da un lato l'impostazione economicistica radicata nella valutazione dell'«efficienza» e della analisi costi-benefici e dall'altro l'impostazione strettamente ambientalista chiusa nell'ottica «protezionista» della natura.

Assumere l'ambiente come «questione centrale» non significa infatti dover praticare tesi retrivamente conservazionistiche, né negare la necessità di un equilibrato e corretto sviluppo; bensì richiede di abbandonare le miracolistiche posizioni industrialistiche e puntare ad uno sviluppo che abbia tra i suoi postulati di fondo la preservazione della risorsa ambientale, con la consapevolezza che non può esserci — così come la fase dell'espansione ci ha insegnato — alcun tipo di reale sviluppo se non si riuscirà a portare a sintesi economia ed ecologia, se non si creerà un *rapporto diverso tra natura, cultura e società*.

Definito quale è l'ambiente da tutelare — e cioè l'insieme del territorio, pur con diverse valenze e quindi diverse regole — è chiaro che l'unico strumento che può garantire questa sintesi (economia-ecologia) non può che essere la pianificazione. Una pianificazione che va però ridefinita rispetto a quella che ha accompagnato i processi di crescita delle nostre città e le intense urbanizzazioni del territorio agricolo. L'esperienza ci ha infatti insegnato che lo strumento urbanistico si è dimostrato fallimentare non solo laddove pretendeva di regolare le leggi dello sviluppo economico, assumendo valenze improprie, ma anche ai fini della tutela e valorizzazione dell'ambiente.

Sono risultati inadeguati sia gli speciali piani paesistici che la cosiddetta pianificazione ordinaria.

Nel primo caso il fallimento va senz'altro addebitato alla limitatezza concettuale e culturale di leggi e strumenti settoriali, dalle finalità totalmente incerte e che, separando il bene da qualsiasi contesto sociale ed economico, non ne garantivano né la salvaguardia né la valorizzazione.

Nel caso invece della pianificazione ordinaria o «globale», pur con le differenziazioni anche notevoli riscontrabili nelle diverse realtà regionali e locali, anch'essa non ha offerto, se non raramente, risposte concrete di tutela, non perché metodologicamente o tecnicamente non idonea ad affrontare tali tematiche, ma perché, sia negli strumenti che nelle politiche di piano, veniva assegnata priorità allo sviluppo, e del tutto secondario e residuale è stato l'aspetto riservato ai progetti di tutela.

Possiamo affermare, schematizzando, che nella fase di espansione — demografica, produttiva ed urbana — che ha accompagnato la crescita industriale del paese, si è perseguita, anche con la pianificazione urbanistica, una ipotesi di sviluppo assoluto, mentre la tutela è stata debitamente ignorata.

Solamente in alcuni casi, come nella nostra Regione, pur privilegiando la «crescita», la pianificazione ha praticato pertinenti politiche di tutela. Si consideri, per esempio, la politica di salvaguardia dei centri storici, quella delle zone collinari, così

come il rispetto delle zone agricole, praticate in numerosi piani comunali.

Oggi occorre rovesciare i termini della questione, non negando validità alla pianificazione «globale», come unico strumento cui spetta garantire la coerenza tra politiche diverse, ma piuttosto affermando che il nuovo rapporto che va stabilito tra «sviluppo» e «tutela» richiede che la pianificazione territoriale ed urbanistica assuma la «tutela» come elemento prioritario e preveda uno «sviluppo» con essa compatibile.

Ciò significa che il piano, qualsiasi piano, a livello territoriale e locale, dovrà preliminarmente nel suo processo di elaborazione indagare e localizzare quei beni — zone, categorie, singoli elementi — che costituiscono delle «invarianti» del sistema territoriale-ambientale. Questa individuazione dovrà costituire, appunto, una necessaria anticipazione *logica e cronologica* rispetto al quadro di coerenze complessivo che il piano stesso detterà e le appropriate discipline di tutela e valorizzazione costituiranno «condizioni» per le scelte di sviluppo.

2. Il processo di tutela nella realtà regionale

Nella nostra Regione già da tempo questi indirizzi sono stati calati nella politica e negli strumenti di piano. Tipico è l'esempio della legge urbanistica regionale del 1978 (Tutela ed Uso del Territorio) il cui articolo che disciplina le zone da assoggettare a tutela è stato ampiamente ripreso dall'articolo 1 della legge 431/1985. Ma ciò vale, più in generale, anche per la stessa pianificazione locale, dove esistono ampie previsioni di salvaguardia e tutela, per cui non è velleitario affermare che, per molti aspetti, ci troviamo in posizione già oggi più avanzata rispetto a quanto la legge 431, con grande ritardo, si prefigge di raggiungere nell'intero paese.

Così come si può, seppur schematicamente, affermare che l'elaborazione del piano paesistico ha significato, per la massima parte, portare a sistema, razionalizzare, rendere più rigoroso e cogente quanto, in termini di tutela, già in gran parte esiste nei nostri piani e nelle nostre politiche.

La verifica delle «tutele» operanti attraverso la strumentazione urbanistica locale dimostra, infatti, l'esistenza di una potente architettura di limitazioni alla edificazione e all'intervento, basata su di una solida legislazione di tutela.

Ad esempio, l'attuale regime ordinario delle «tutele» operanti attraverso i piani urbanistici non si limita al rispetto, sia quantitativo che qualitativo, del quadro ambientale prospettato dalla legge 431: i piani introducono potenti limitazioni anche nella pianura, in una misura che può oggi farci dire, senza eccessiva approssimazione, che più di un quarto del territorio regionale non corre pericolo di ulteriore insensata urbanizzazione.

D'altra parte però è anche emerso, da un bilancio critico degli effetti reali di tutela conseguiti, come l'azione di indirizzo e di controllo della pianificazione, in una pratica urbanistica così attenta ad una equilibrata previsione dello «sviluppo», si sia esercitata prevalentemente sulla disciplina della quantità con scarse possibilità di incidenza sugli aspetti di qualità delle previsioni.

A fare le spese di questa mancata «globalità» della disciplina dei processi territoriali è stato l'ambiente e, in prima istanza, il suo riflesso sensibile, vale a dire il *paesaggio*: se nella maggior parte del paese la tutela è stata totalmente ignorata, le operazioni di indirizzo esercitate a livello locale e regionale non hanno comunque garantito più di una tutela spesso marginale.

Non si tratta nè di considerare riduttiva la politica di governo urbanistico esercitata in Emilia-Romagna anche con punte avanzate, come ad esempio la politica di

salvaguardia dei centri storici o delle tutele collinari; né si tratta di rinnegare il ruolo della pianificazione globale, evidentemente di per sé insufficiente a governare fenomeni complessi; né, tanto meno, di dimenticare che l'opera di disciplina del territorio, compiuta attraverso l'applicazione corretta di piani urbanistici, consegue, laddove l'obiettivo politico della tutela è esplicito e coerente, effetti positivi di «freno» al degrado ambientale.

Proprio partendo dal bilancio quantitativo, si è proceduto a verificare i limiti oggi non più tollerabili, cercando di comprenderne la natura ed il percorso necessario per superarli.

Il superamento della contraddizione sta in un superiore livello di qualità: prima che tecnico deve essere un nuovo livello culturale, una nuova concezione del rapporto tra consumi e risorse, tra standard della pianificazione e mezzi disponibili.

Si tratta, in sostanza, di passare da una fase di *difesa del territorio* ad una fase di *salvaguardia attiva*, per arrivare a costruire, nella società regionale, una «*nuova cultura del territorio e dell'ambiente*», nella consapevolezza che, nel conflitto tra economia ed ecologia, l'arbitraggio non compete ad una tecnica né giuridica né urbanistica, ma è squisitamente politico.

In questo senso il piano paesistico, superando il mero aspetto normativo che è proprio dei piani, dovrà calarsi in un più complesso e articolato processo di azioni politiche e culturali che è necessario attivare a livello di governo nazionale, regionale e locale, e che possiamo così schematicamente riassumere:

- realizzare, su obiettivi di salvaguardia e valorizzazione paesistico-ambientale, il massimo coordinamento delle politiche e degli interventi settoriali della pubblica amministrazione (Stato, Regione, Enti locali, ecc.) che direttamente e indirettamente incidono sull'assetto del territorio;
- promuovere azioni programmatiche basate sulla confluenza di risorse pubbliche e anche private all'interno di progetti di valorizzazione ambientale, che siano concepiti e attuati quale occasione sia di recupero e nuovo sviluppo sia di fattibilità economico-occupazionale;
- coinvolgere attività, consenso e collaborazione sempre più diretta e interattiva con enti ed istituti di ricerca, associazioni ambientali, università, forze culturali, ecc. che dovranno sempre più divenire soggetti protagonisti del processo di piano;
- promuovere, partendo anche dalla elaborazione del piano paesistico, una nuova cultura dell'ambiente nella società regionale, che passi attraverso processi formativi nei diversi ordini e gradi della scuola, attraverso una maggior presa di coscienza da parte degli stessi soggetti istituzionali, degli operatori pubblici e privati, per realizzare progetti e politiche adeguati alla più elevata qualità dell'ambiente antropizzato e naturale.

3. Il Piano territoriale paesistico regionale: obiettivi, significato e contenuti

3.1. Gli obiettivi

Il Piano paesistico parte da una duplice considerazione: che *l'ambiente*, in quanto risorsa da tutelare, valorizzare, restaurare e restituire a meno precarie forme

di equilibrio quando già degradato, costituisce un *potenziale* che pone *vincoli ed occasioni* alle politiche di sviluppo economico e civile della società regionale; che la *tutela* per essere efficace non deve essere una tutela indifferenziata ma assumere di volta in volta finalità e strumenti sulla base di giudizi di *valore specifici, differenziati*.

In questo senso l'azione di tutela può diventare premessa, spunto e sostegno per azioni qualificate di sviluppo; uno sviluppo per contro che non deve più essere visto in senso strettamente economicistico od indifferente alle specificità del locale, ma che dal locale deve partire avendo come proprio carattere intrinseco la appropriata valorizzazione delle risorse, fisiche, storiche, culturali ed umane.

È ad un'idea di paesaggio come risultante fisionomica della complessa e pluriscalarare stratificazione degli interventi, che hanno via via modificato l'originaria matrice naturale fino alla configurazione attuale, che deve accompagnarsi, affinché questo paesaggio venga inteso correttamente come risorsa e non come piattaforma ove tutto sia possibile fare purché la ragione economica lo sostenga, *un'idea differenziata dello sviluppo* che abbia fra i propri postulati — pena il diventare la negazione di se stesso — quello di non degradare gli elementi e l'insieme delle risorse proprie del contesto ambientale entro il quale si manifesta in termini di modificazione.

Perseguire gli obiettivi della tutela, del restauro e della valorizzazione significa riferirsi alla «*facies*» visibile delle strutture ambientali, con una azione, più o meno diretta, di condizionamento o di sollecitazione rispetto alle forze che la usano e tendono a modificarla.

Questo non significa astrarsi dalla considerazione del complesso delle motivazioni che sottostanno alla determinazione della forma dell'ambiente, ma nemmeno vuol dire pretendere di assumere, all'interno della pianificazione paesistica, tutti i contenuti e la complessità della pianificazione o delle diverse pianificazioni e programmazioni di settore, come variabili alle quali la materia paesistica va subordinata. Il tentativo è di trovare regole che sostanzino, per l'insieme dell'oggetto paesistico, l'enunciato costituzionale che lo riguarda e che finora è stato sostanzialmente disatteso o applicato soltanto nelle sue parti di riconosciuta «*bellezza*».

A fronte delle pesanti ed accelerate modificazioni che il contenuto fisico ambientale della Regione ha subito nel corso di questi ultimi decenni, il Piano assume come *obiettivo generale* quello della minima modificazione, intesa questa come condizione necessaria per favorire il mantenimento o la ricostruzione di processi di «*identificazione*» alternativi alle tendenze disgregative che hanno via via investito sempre più vaste parti del territorio regionale.

La tutela cui tende il Piano va quindi vista non come polo frenante della coppia «*conservazione-sviluppo*», ma come esplicitazione dei gradi di modificabilità delle configurazioni ambientali a seconda dei giudizi di valore assunti. Agendo quindi soltanto indirettamente sulle destinazioni d'uso dei beni tutelati, si lascia aperto all'azione sociale ed economica l'intero campo della flessibilità all'uso compatibile con il giudizio sul grado di non modificabilità delle configurazioni stesse.

Questa prima definizione di obiettivi generali è accompagnata da una articolazione puntuale di obiettivi politico-operativi che possono essere schematicamente così riassunti:

- garantire la qualità ambientale del territorio, come risposta ad una domanda che è largamente dipendente dai guasti del passato oltre che da una diffusa esigenza di più elevata qualità della vita (funzione estetica);
- garantire la possibilità di fruizione attiva dell'ambiente antropizzato e naturale

(ambiente-territorio visto non solo in funzione produttiva-consumistica, ma come uso collettivo, tempo libero, ecc.) (funzioni sociale);

- garantire la conservazione di quanto in termini di «segni» e «testimonianze» sul territorio rappresenta per l'uomo l'identificazione con la sua storia e le sue tradizioni (funzione culturale);
- garantire, seppure indirettamente rispetto a specifici provvedimenti settoriali e in modo interagente con i piani di settore, la sicurezza territoriale attraverso prescrizioni ed indicazioni dell'uso del suolo (coste, fiumi, crinali, foreste, ecc.) (funzione strutturale).

Per calare questi orientamenti entro lo strumento del Piano paesistico, è stato svolto un vasto lavoro che ha visto impegnati, accanto all'Ufficio di piano, il Comitato scientifico istituito presso l'Istituto beni culturali ed un gruppo qualificato di consulenti.

Le indagini preliminari di lettura del territorio regionale si sono basate sostanzialmente sul patrimonio di conoscenze ed elaborazioni prodotte in questi anni. Senza dover ricorrere a ulteriori analisi ad hoc in questa prima fase di elaborazione del Piano, è stato possibile utilizzare le informazioni esistenti più significative, organizzandole e interpretandole secondo una precisa finalizzazione.

Sono state fatte innanzitutto due preliminari ed impegnative operazioni di sistemazione e prima interpretazione dell'ingente mole di dati disponibili: una che riordina i dati esistenti nel campo che, per comodità, chiameremo «fisico-naturalistico-ambientale» e l'altra che dà sistemazione ai dati del campo «storico-antropico».

Per la prima è stata indispensabile la rilettura del materiale di analisi che sta alla base dello schema di Piano territoriale regionale, di documentazioni e studi esistenti presso vari assessorati regionali, sia infine del materiale prodotto da province e comuni per la elaborazione di piani settoriali (vedi i piani stralcio fluviali) e degli stessi piani comunali; per la seconda è stato, e sarà ancora più necessario per le fasi successive, fare ricorso ad una più vasta partecipazione culturale, utilizzando il ricco tessuto di istituzioni e di enti — primo tra tutti l'Istituto beni culturali — che da anni portano avanti un'operazione di vera e propria ricognizione culturale del territorio.

Un sostanziale apporto è stato già fornito in questa prima fase di elaborazione dalle province, così come fondamentale è stata la collaborazione che si è istituita fra i vari assessorati regionali interessati.

In sostanza si può affermare che due sono state le condizioni che hanno reso possibile elaborare in un così breve arco di tempo l'operazione complessa del Piano paesistico regionale: la prima riguarda l'esistenza, in quasi tutto il territorio regionale, di una pratica di piano e di una corrispondente coscienza politica già sostanzialmente fondata su di una forte impostazione di salvaguardia e di tutela ambientale; la seconda attiene alla esistenza di una ingente mole di analisi e ricerche che hanno consentito di attuare rapidamente una lettura sistematica e organica a livello regionale dei principali sistemi ambientali.

3.2. Il significato

Al fine di garantire una reale operazione di tutela, completa e organica a livello regionale, è apparso indispensabile assumere un piano il cui contesto sia riferito all'intero ambito regionale, che esprima unità di criteri e capacità di sistemazione complessiva della fisionomia paesistico-territoriale di tale ambito, sforzandosi di in-

individuare e di mettere nella dovuta evidenza l'elemento o gli elementi di base da cui il profilo della Regione è fondamentalmente e distintamente caratterizzato.

Un piano non settoriale, ma trasversale, che funzioni da quadro di riferimento regionale sia per la pianificazione sottostante, provinciale e comunale, sia per paralleli e contestuali progetti di intervento regionali (parchi, progetti di valorizzazione, ecc.).

Per quanto riguarda i livelli istituzionali di pianificazione urbanistica competenti a disciplinare i contenuti paesistici pur evitando un'impostazione a cascata, si ipotizza che:

- a livello regionale il Piano paesistico è elaborato come piano stralcio del P.T.R. (piano territoriale di coordinamento regionale) e già in questa fase si avvale della collaborazione attiva e propositiva delle province;
- a livello provinciale viene elaborato un unico piano territoriale, il piano infraregionale, che dovrà comprendere anche i contenuti del Piano paesistico, sia come input del Piano paesistico regionale, sia come ulteriori autonomi approfondimenti e specificazioni;
- a livello comunale, si ribadisce l'opportunità-necessità che spetti ad un unico strumento generale di pianificazione (P.R.G.) il compito di garantire la tutela e la coerenza tra tutela e sviluppo.

Al Piano paesistico regionale viene attribuito il ruolo di piano stralcio del P.T.R. (ai sensi della legge regionale 47/1978) che, pur avendo autonoma elaborazione, ha un «appuntamento di ritorno» con il Piano territoriale regionale e con la pianificazione in generale: il senso della sua autonomia non è tanto e non solo quello di influire direttamente sulla realtà, quanto quello di incidere sulla complessiva attività pianificatoria e sulla sua attuazione.

Un piano paesistico così concepito individua sia gli elementi da considerare «invarianti» e quindi da sottrarre a ogni trasformazione delle loro caratteristiche essenziali ed intrinseche, sia gli elementi da assoggettare a particolari discipline di tutela; in altri termini un piano che assumerà questi elementi, e le relative prescrizioni, come degli «a priori», che funzionino da indispensabile riferimento per le scelte di trasformazione territoriale.

In particolare mentre il Piano territoriale regionale ha il compito di prevedere e verificare la coerenza e la compatibilità delle diverse politiche di settore e delle diverse scelte di sviluppo, il Piano paesistico regionale rappresenta la proiezione territoriale, articolata in diversi strumenti (norme direttamente cogenti, indirizzi e direttive), dei vincoli, delle tutele e della valorizzazione dei sistemi ambientali e dei singoli «beni». È stato particolarmente importante definire e assumere una processualità di elaborazione del Piano: un piano elaborato «in progress», non confezionato una volta per tutte, ma elaborato per fasi in modo da garantire la completezza e la praticabilità di ogni singola fase.

Per processualità si intende il passaggio da una prima fase generale che, rispettando la scadenza di legge, è prevalentemente finalizzata alla lettura ed alla individuazione dei beni culturali ed ambientali, nonché alla definizione di norme comportamentali di tutela minima, a successive fasi di approfondimento sia in termini di analisi che di valorizzazione e qualificazione dei beni stessi.

Questo deriva non soltanto dalla necessità di rispettare «in qualche modo» le scadenze fissate dalla legge 431 (che pure incide sul grado possibile di definizione delle problematiche affrontate), ma dalla consapevolezza che soltanto un grande

coinvolgimento nel tempo di forze culturali, di momenti di ricerca scientifica e di presa di coscienza da parte delle istituzioni territoriali, può portare ad arricchire ed a meglio mettere a punto obiettivi, strategie e strumentazioni normative e soprattutto gestionali di una materia soggetta ad una evoluzione che deriva dal mutare dei valori di riferimento, dal progresso delle conoscenze, dall'affinamento dei metodi e delle capacità di governo.

Il Piano paesistico regionale '86 tende quindi a definire le grandi linee di riferimento per le successive fasi di sviluppo, costituendo nel contempo il quadro delle tutele minime in materia paesistica, rispetto alle quali le azioni di modificazione dovranno rendersi fin da ora compatibili e la individuazione delle aree per le quali attivare, entro tempi certi, progetti regionali e infraregionali di tutela, valorizzazione e/o di recupero.

3.3. I contenuti

Le zone e gli elementi del territorio regionale oggetto del sistema delle tutele previsto dal Piano paesistico possono articolarsi in 4 gruppi:

- le zone e gli elementi strutturanti la forma del territorio: rientrano in questo gruppo il *sistema del crinale appenninico*, il *sistema costiero*, quello delle *acque superficiali*, le zone di *particolare rilievo paesaggistico*, i *boschi* e le *aree agricole*;
- le zone e gli elementi di *particolare interesse storico-archeologico e testimoniale*: rientrano in questo gruppo i complessi archeologici maggiori e minori, le aree nelle quali si concentrano materiali archeologici ancora non completamente identificati ed esplorati, le vaste zone della pianura centuriata, gli insediamenti urbani storici (quasi 2.000 località), le zone caratterizzate da particolari forme insediative (partecipanze, comunità agrarie, ecc.) o da altri elementi che, anche se non classificabili secondo i criteri dei vincoli monumentali, rappresentano una testimonianza sensibile della storia del paesaggio e della sua costituzione materiale (colonie marine, opere di bonifica, strutture paleoindustriali, ecc.);
- le zone e gli elementi di *rilievo naturalistico*: biotopi, rarità geologiche, «monumenti naturali»;
- le zone e gli elementi che per *particolari caratteristiche dei suoli* (franosità, permeabilità, pendenza, ecc.) richiedono limitazioni agli usi ed alle trasformazioni.

Se queste sono, per sommi capi, le «categorie» di beni considerate, il Piano paesistico si è posto anche l'obiettivo di ricondurre questo vasto inventario di oggetti ad un numero limitato di *Unità di paesaggio* (23 in tutto) che individuano ambiti territoriali caratterizzati da specifiche modalità di formazione e di evoluzione: l'approfondimento conoscitivo circa le unità di paesaggio porterà successivamente a mettere a punto con maggiore precisione le metodologie integrate da porre a base della formazione e dell'adeguamento degli strumenti di pianificazione che le riguardano.

L'articolazione normativa del Piano distingue poi ciò che è *prescrizione immediatamente operativa* da ciò che è *direttiva od indirizzo* per le altre pianificazioni regionali o locali o per i successivi adempimenti già previsti secondo scadenze precise all'interno dell'impalcato normativo stesso.

È in questo che si sostanzia la natura processuale dell'iter di formazione del Piano, un iter che non si è concluso con l'adozione di fine dicembre, ma da lì prende le mosse per altre tappe, riflessioni, approfondimenti.

4. I progetti di tutela e valorizzazione

Insieme al primo livello di definizione del sistema delle tutele, il Piano contiene una serie di proposte di intervento da attuarsi per successivi progetti di tutela e valorizzazione integrata che la Regione promuove direttamente attraverso azioni proprie o, indirettamente, fornendo incentivi finanziari all'azione di province, comuni o loro associazioni, o ancora utilizzando finanziamenti e risorse nazionali (legge finanziaria, PIM, FIO, ecc.).

Se il Piano paesistico nel suo insieme disegna il quadro delle compatibilità al quale dovranno adeguarsi le diverse azioni di trasformazione, i *progetti di tutela e valorizzazione integrati* sono gli strumenti privilegiati nei quali far convergere risorse pubbliche destinate a suscitare insieme a nuove possibilità di fruizione sociale di parte importante di un patrimonio che ha ancora grandi potenzialità inesplorate ed inutilizzate in questo senso, anche nuove occasioni di occupazione e di creazione di fonti di reddito aggiuntive volte ad alleggerire, se non a riequilibrare in termini assoluti, il peso dei costi successivi di gestione.

Questi progetti prendono spunto, sia da programmi già da tempo all'attenzione della Regione (com'è il caso dell'istituzione dei parchi regionali per i quali le indicazioni del Piano paesistico regionale verranno completate e definite dalla nuova legge sui parchi attualmente in discussione), sia da temi e proposte emersi in sede di elaborazione del Piano paesistico stesso, sia infine da sollecitazioni che provengono dal dibattito in materia ambientale che percorre la società regionale e del quale sono protagoniste espressioni importanti del tessuto culturale e associazionistico.

I campi di azione finora individuati riguardano, oltre ai parchi e le riserve naturali regionali (già proposti dalla Giunta):

- *i parchi fluviali nelle aree urbane* che, oltre a ricostituire insieme naturalistici oggi fortemente compromessi, potranno diventare anche importanti fattori di riqualificazione di vaste parti del territorio urbanizzato dentro od accanto ai centri maggiori della via Emilia, sopperendo in questo modo all'assenza di parchi urbani di cui soffrono quasi tutte le nostre città;
- *i parchi archeologici*, volti ad inserire alcune zone di particolare interesse scientifico e culturale in contesti organizzati che, insieme ad una più completa attrezzatura volta ad esaltarne la potenzialità didattica, siano in grado di offrire una situazione di contorno e connettiva avente carattere di parco-campagna;
- *i parchi-museo didattici della civiltà contadina* che avranno la finalità di conservare e documentare, anche attraverso la ricostituzione ex novo, particolari forme del paesaggio rurale-storico, che sono scomparse rapidamente nel corso degli ultimi decenni e che sono invece elementi fondamentali per la comprensione di tanta parte della matrice socio-economica, culturale e politica dell'ambiente regionale;
- *i parchi-museo didattici dei sistemi idraulici e dell'archeologia industriale* che traggono spunto dall'esistenza, spesso trascurata dalla pianificazione locale, di canali che, derivando le acque dai fiumi e torrenti maggiori, le portavano alle

città del pedemonte e di lì in profondità nella pianura, con finalità varie che andavano da quelle della fornitura di energia per il funzionamento di macchine a quelle di trasporto.

Lungo i tracciati di queste opere si trovano spesso localizzati manufatti di mulini, fornaci, ecc. spesso abbandonati, ma ancora in grado di testimoniare le passate forme di produzione.

Progetti di tutela, recupero e valorizzazione dei canali e delle aree adiacenti, possono rappresentare occasioni importanti sia dal punto di vista museografico e didattico, sia per l'occasione che offrono di introdurre nuove possibilità di percorrere e rileggere il territorio fra la città e la pianura;

- *le colonie marine*, che offrono una possibilità particolare per operazioni di riqualificazione ambientale e paesistica legate alla necessità di migliorare l'offerta turistica sulla costa quanto a contenuto di elementi di naturalità, come è stato ben documentato nella ricerca dell'Istituto beni culturali.

Si tratta di un insieme quantitativamente rilevante e, in gran parte, già di proprietà pubblica, che occupa lunghi tratti della fascia costiera a maggiore densità di urbanizzazione e contiene edifici di grandi dimensioni, spesso abbandonati ed in cattivo o pessimo stato di manutenzione, che rappresentano, in quanto aree libere o liberabili, un patrimonio di innegabile valore come risorsa ormai irripetibile.

È più in generale tutto il demanio pubblico (da quello dello Stato e della Regione a quello degli Enti Locali, delle Opere Pie o delle Università agrarie) a rappresentare un potenziale straordinario per azioni di riqualificazione ambientale che non richiedono, in questo caso, investimenti iniziali per acquisizioni patrimoniali.

I progetti di tutela, recupero e valorizzazione forniscono quindi i primi spunti per suscitare e sostenere una più ampia progettualità da parte delle istituzioni e delle forze interessate alle problematiche ambientali: l'indicazione dei temi e l'individuazione di alcuni progetti, verso i quali indirizzare fin da ora risorse finanziarie del bilancio regionale e nazionale, ha lo scopo di sperimentare in concreto (e, si spera, di dimostrare) la convenienza anche in senso strettamente economico degli investimenti finalizzati alla tutela, anche se i vantaggi, a lungo termine, della non distruzione del patrimonio ambientale non sempre sono quantificabili secondo i parametri usuali di valutazione delle analisi costi-benefici.

5. Il ruolo del Piano nella realtà regionale e nazionale

L'adozione del Piano territoriale paesistico regionale da parte della Giunta dell'Emilia-Romagna segna una tappa cruciale non solo dal punto di vista della salvaguardia del territorio, ma anche per l'importanza istituzionale che ne consegue.

Sono note le difficoltà e gli ostacoli che hanno impedito alle Regioni il pieno esplicarsi del loro ruolo di «enti di governo» cioè enti di legislazione, di programmazione, di indirizzo e di coordinamento; difficoltà che trovano motivazioni sia nelle resistenze governative a cedere effettivamente funzioni e mezzi, sia nelle capacità effettive delle stesse Regioni e degli Enti locali a porsi, le une come punto di riferimento complessivo offrendo un sistema coerente di indirizzi e di obiettivi, gli altri ad esercitare compiutamente le funzioni amministrative in tale quadro.

In Emilia, tra l'altro, diversamente dagli indirizzi prevalenti a livello nazionale, si è designato per la Provincia, un ruolo di ente generale e non settoriale, che assumesse funzioni di programmazione e di pianificazione territoriale sovracomunale, oltre a specifiche funzioni di amministrazione attiva.

Ferme restando le competenze dei Comuni si è così individuato nella Provincia l'elemento di snodo e di collegamento nel sistema della programmazione economica e territoriale.

Alle istituzioni locali spetta quindi non solo la responsabilità della concreta programmazione, organizzazione e gestione dei servizi, ma anche quella di concorrere, svolgendo le proprie funzioni costituzionali, alle grandi decisioni pubbliche e, al tempo stesso, la facoltà di compiere proprie scelte.

In questo senso, e per poter effettivamente garantire la partecipazione delle collettività locali nei processi decisionali, è fondamentale il ruolo delle Regioni.

Proprio pensando a quanto si è detto e scritto in questi anni sul ruolo delle Regioni e degli Enti locali, pensando cioè ad una programmazione «possibile» e non onnicomprensiva, ricordando che la scelta di fondo del quadro di riferimento regionale degli anni '80 puntava alla qualificazione dello sviluppo (qualificazione dell'apparato produttivo, uso razionale dell'ambiente e delle risorse, qualificazione urbana), tenendo conto di tutto questo è evidente che il Piano paesistico regionale va visto come occasione per rilanciare il ruolo della Regione e degli Enti locali, e come momento di collegamento tra la legislazione nazionale (legge 431) e la effettiva tutela attiva del territorio.

È del resto la prima volta che in Italia la pianificazione paesistica territoriale si rivolge ad un territorio così vasto; non si tratta più soltanto di proteggere o tutelare questo o quell'episodio singolare di particolare e riconosciuto valore, ma di affrontare l'intero sistema dei beni storici, culturali, paesistici e naturali come insieme di valori che caratterizzano il territorio regionale ed il suo tessuto insediativo, costituendone la specificità ambientale.

Col Piano paesistico le Regioni si trovano a rivendicare, riappropriandosene, un ruolo di governo del territorio, affermando nei fatti, che il contributo delle Regioni alla programmazione nazionale non può ridursi alla partecipazione a organi di mediazione interregionale o a un ruolo vagamente consultivo, ma che può esprimersi programmando, pianificando ed attuando.

E anche le Province emiliane, che per anni si sono trovate relegate in ruoli secondari, hanno dimostrato sui temi ambientali di saper ritrovare capacità di studio, di proposta, di coordinamento dei Comuni, anche attuando (forse per qualcuno inaspettatamente) le disposizioni legislative regionali degli ultimi anni che riconoscevano loro pienamente il ruolo di ente intermedio.

Il loro contributo è stato fondamentale per l'elaborazione del Piano paesistico regionale in un così breve arco di tempo, e lo sarà ancora di più nella fase di consultazione, di gestione e di attuazione del Piano. Alle Province sarà infatti affidato il compito di coordinare, controllare, promuovere le attività delle associazioni ambientaliste e dei Comuni che sono e rimangono i veri gestori del territorio, senza i quali (e senza un ripensamento dei P.R.G.) ogni idea di pianificazione e di tutela ambientale diventa velleitaria.

Certo è che se oggi tali affermazioni non suonano nuove, vi è di nuovo il fatto di essersi dotati realmente di un Piano territoriale a livello regionale.

Ciò renderà di fatto più difficile procedere, come è stato in questo ultimo decennio, allo svuotamento del ruolo decisionale delle Regioni: vedi la politica delle «grandi opere», la pratica dei rapporti diretti tra Governo e operatori, della «concessione» ai privati in nome dell'inefficienza della pubblica amministrazione, vedi gli

stessi progetti di legge sui giacimenti culturali e ambientali che ignorano il ruolo delle Regioni.

La legge 431 «consentendo» alle Regioni di redigere i piani paesistici, mette alla prova le autonomie locali, e le forze riformatrici in generale, nel portare avanti un discorso incisivo sull'ambiente. L'emergenza ambientale sarà il tema degli anni novanta ed i provvedimenti innovativi su questo tema vanno sostenuti, difesi e attuati operativamente, mettendo in piedi meccanismi che siano traducibili in interventi senza ulteriori procedure defatiganti.

Se è vero che si sta passando da una programmazione regionale basata su procedure di carattere generale ad una programmazione basata invece su progetti o su azioni concertate con gli stessi operatori economici, questo richiede forte capacità di selezione dei progetti e concentrazione di risorse. Si tratta cioè di qualificare il sistema operando su progetti strategici che dipendano da centri decisionali pubblici affidabili, capaci di assumere impegni ed affermare un'efficace azione di governo.

Le leggi cioè vanno gestite ed attuate individuando i soggetti fondamentali protagonisti dell'attuazione, sia istituzionali che economici.

Per quanto riguarda infatti le fasi successive del Piano territoriale paesistico regionale, il suo completamento, la sua attuazione e gestione, è naturale e inevitabile ricollegarsi ai progetti di legge sui «giacimenti culturali e ambientali», che fanno diretto riferimento ai «contenuti» tipici dei piani paesistici: l'oggetto della legge finanziaria '86 comprende infatti «ogni intervento di recupero, restauro e valorizzazione dei beni culturali», e lo schema di disegno di legge del Ministero per l'ambiente riguarda la «ricognizione, risanamento e valorizzazione dell'ambiente e creazione di occupazione aggiuntiva» con l'utilizzo delle moderne tecnologie.

Da molte parti in questi mesi, pur confermando la validità dell'iniziativa, si sono mosse critiche alla delega di fatto alle imprese private di compiti istituzionali, in assenza di criteri di catalogazione dei beni e di valutazione dei progetti, purché usassero nuove e già pronte tecnologie, che non garantivano, peraltro, una produttiva e aggiornabile attività di catalogazione per il «disordine» delle proposte progettuali.

Il mancato riferimento ai piani paesistici regionali e alla legge 431 (pur essendo l'oggetto della ricognizione il medesimo) induce a chiedersi che fine faranno i piani paesistici di quelle Regioni (poche) che li hanno, con grande fatica e altrettanta determinazione, adottati o che li stanno elaborando.

Un piano infatti è un atto di programmazione ed è noto che i piani non finanziati adeguatamente non si attuano e restano dei bei disegni su delle carte.

Un piano regionale poi, a differenza di un P.R.G., basato sui temi ambientali, su ciò che definiamo le «condizioni» per le scelte di sviluppo, può attuarsi solo con investimenti pubblici poderosi che coordinino e stimolino investimenti privati.

Ed è soprattutto in campo ambientale che diventa necessario ed essenziale l'intervento pubblico che coordini le iniziative e che colleghi ed integri le politiche di vincolo e di tutela attiva con le politiche di bilancio o di spesa pubblica.

Le Regioni, in questo senso, non possono essere considerate alla stregua di altri soggetti pubblici o privati che propongono i progetti, ma in particolare quelle che, adottando i piani paesistici hanno attuato una vera e propria «ricognizione» dei beni culturali ed ambientali, devono essere considerate i soggetti istituzionali competenti a coordinare i progetti di ambito regionale e a proporre questi ai Ministeri competenti.

Solo in questa ottica anche i «progetti di valorizzazione» che si stanno approntando e che sono in parte indicati nel Piano paesistico regionale potranno avere una qualche possibilità di attuazione.



1 marzo 1988



1. Le osservazioni al piano: significato e contributi

Si è chiusa, dopo diversi mesi di intenso dibattito, la fase di preventiva consultazione sul progetto di Piano paesistico. Le proposte avanzate da Amministrazioni, Enti e Associazioni, possono senz'altro definirsi di alto livello e di contenuto sostanzialmente propositivo. In esse c'è il riconoscimento dell'impegno con cui la Giunta regionale dell'Emilia-Romagna ha affrontato gli adempimenti della legge 431/1985 dimostrando una convinta adesione alle finalità della normativa nazionale. Nel contempo è stato riconosciuto come la Regione abbia valorizzato le potenzialità della legge 431, cogliendo così l'occasione per affrontare la pianificazione di ampie aree, anzi dell'intero territorio regionale, secondo un approccio rigorosamente unitario.

Rilevante è stata anche l'opera di divulgazione di questa fase, che ha avviato una positiva crescita di interesse e di conoscenza a tutti i livelli della problematica ambientale, riproponendo in termini rinnovati il dibattito politico e disciplinare sull'urbanistica.

I pareri avanzati possono essere articolati in tre parti:

— una parte istituzionale sull'impostazione politica e metodologica del Piano, che ha trovato particolare attenzione presso Amministrazioni provinciali e locali;

— una più specificatamente strutturale, sulla quale da un lato gli Enti locali hanno con notevole documentazione verificato ed esercitato le conoscenze territoriali ed ambientali, dall'altro le Associazioni ambientaliste e culturali hanno prodotto una ulteriore rigorosa ed approfondita documentazione di notevole livello; entrambi hanno operato in un'ottica di tutela del piano in accordo con la linea culturale e scientifica dello stesso;

— una riferita al corpo normativo e procedurale che ha inteso sperimentare i meccanismi gestionali ed attuativi del Piano in questione.

Entrando schematicamente nel merito degli aspetti fondamentali sollevati, in particolare è stata evidenziata la necessità di approfondire e chiarire *i rapporti esistenti fra il Piano paesistico e gli altri strumenti di pianificazione e programmazione regionale* — piani e leggi di settore — e, soprattutto, il Piano territoriale di cui il Piano paesistico costituisce lo stralcio tematico.

Inoltre è stata evidenziata la necessità di precisare il *ruolo degli enti istituzionali* ai vari livelli — in particolare delle Province, ma anche dei Comuni — che, in una visione generale di «piano-processo», richiedono che siano chiariti i compiti in relazione a quanto ad essi affidato dalla legislazione urbanistica generale e soprattutto dalla L.R. 6/1984 di «Riordino Istituzionale».

Un ulteriore elemento comune a molte delle proposte formulate è quello che reclama un definitivo chiarimento sulla gestione del *sistema autorizzativo*, ex art. 7/L. 1497/1939; viene cioè sostenuta la tesi secondo la quale le norme del Piano territoriale paesistico devono sostituire in toto l'attuale regime autorizzativo; tale regime assume per i

beni indicati, un mero valore di salvaguardia in attesa dell'entrata in vigore del Piano stesso.

Infine, sul piano più strettamente metodologico, i rilievi principali riguardano la necessità di dare, accanto alla salvaguardia e alla tutela, *maggior peso alle valorizzazioni ed al recupero ambientale*, mediante l'individuazione più ricca e articolata di progetti e di politiche indirizzate a tal fine; operazione da collegare anche all'approfondimento delle unità di paesaggio. Queste infatti possono costituire la struttura di riferimento per i piani subregionali e portare a sistema le zone di tutela individuate, suffragando le scelte con una metodologia più scientifica.

Nel campo normativo le indicazioni concordano nella richiesta di rendere più chiari gli ambiti di applicazione di indirizzi, direttive e norme, e inoltre suggeriscono una serie di modifiche sulle specifiche tematiche — i boschi, le acque, le aree agricole — per un complessivo affinamento delle indicazioni.

A tutte queste osservazioni che, calandosi nella impostazione strutturale e metodologica del piano, ne rafforzano gli obiettivi e la loro praticabilità, è stata data risposta con la nuova stesura grafica e normativa del piano.

2. La crescita culturale sul tema ambientale

In sostanza si può affermare che questo anno di «dibattito» sulla proposta di piano regionale non tanto è servito per adempiere ad una formalità di legge o ad un confronto burocratico, né ha solo conseguito il pur notevole risultato di arricchire il patrimonio di conoscenza sui beni meritevoli di tutela, ma, più in generale, ha prodotto momenti significativi di crescita culturale, inserendosi in un contesto di forte domanda sociale e di estesa rivendicazione di politiche per la tutela ambientale.

Infatti, a distanza di circa due anni, guardando le risposte che ormai diverse Regioni stanno predisponendo alla legge 431/1985, si può indubbiamente rilevare che il merito più significativo e più direttamente operativo della legge 431/1985 e dei piani paesistici è quello di aver riproposto con forza cogente la pianificazione come strumento indispensabile per la tutela ambientale e territoriale.

Dopo anni di silenzio delle istituzioni, di vere e proprie controriforme da parte del Governo nazionale, di disquisizione accademica (nella priorità del piano o del progetto), non è cosa da poco aver riaperto il dibattito sulla pianificazione, e in particolare aver dato risposta concreta con un piano regionale. Non c'è storia in Italia, su questo tema, e di ciò si pagano le conseguenze: a livello delle istituzioni, con la difficoltà di pensare a mettere in atto strumenti diversi da quelli sempre usati per pianificare e controllare; a livello della società, specie quella produttiva, con il considerare comunque come freno allo sviluppo qualsiasi provvedimento di tutela.

Oggi, anche in campo nazionale, sicuramente alcune cose sono cambiate. Mentre il 1986 era l'anno dei progetti sui giacimenti culturali e ambientali con delega «in bianco» alle imprese private per la catalogazione dei beni, il 1988 vede inserita nella Legge Finanziaria in tabella c), tra le altre, la voce «Finanziamento di progetti di attuazione di piani paesistici regionali» con 75 miliardi stanziati per il 1989 e 150 per il 1990.

Anche se occorrerà una legge per impegnarli e definire i criteri per la loro erogazione, l'inserimento di questa voce nella Legge Finanziaria è sicuramente il segno di un cambiamento delle volontà del legislatore e di un riconoscimento del ruolo regionale.

In questo modo il Parlamento ha dato risposta ad una precisa e motivata richiesta avanzata da questa Giunta regionale nel presentare il progetto di Piano paesistico; implicitamente, viene così riconosciuto quel ruolo di governo che le Regioni si trovano a rivendicare nei confronti dello Stato.

La elaborazione dei Piani paesistici è l'occasione per affermare, nei fatti, che il contributo delle Regioni alla programmazione nazionale non può ridursi alla partecipazione a organi di mediazione interregionale o ad un ruolo vagamente consultivo, ma deve trovare una reale operatività.

Del resto altri segni di questo cambiamento si ritrovano sempre nella Legge Finanziaria, dove, in attesa del programma triennale di salvaguardia ambientale (è la prima volta in Italia che si parla di una programmazione ambientale!) si autorizza la spesa di 87 miliardi per un programma annuale di interventi selezionati col concorso delle Regioni e degli Enti locali.

Il segno della crescita culturale e amministrativa si trova anche nei più recenti atti e discorsi politici. L'approvazione e l'entrata in vigore della legge regionale quadro, istitutiva dei parchi in Emilia-Romagna, è forse l'atto più emblematico e concreto dopo anni travagliati di dibattito e di ingiustificate bocciature da parte del Governo. Così come emblematici e rilevanti sono le iniziative, regionali e nazionali, sulla salvaguardia ed il recupero del Po e dell'Adriatico.

A questo deve però seguire, nella società e nelle istituzioni, una faticosa attività di pratica giornaliera, dove affrontare il problema della stessa funzione del pubblico significa farsi carico di gestire un processo di informazione, di educazione e di controllo, capace di spiegare l'importanza delle regole di tutela e di un modo di produzione non dannoso per l'ambiente e per l'uomo.

In generale, e anche nel nostro caso, il diritto ambientale è un diritto negativo di protezione, che deve diventare nel tempo un diritto nuovo in grado di promuovere un modo di produzione diverso e non distruttivo dell'ambiente.

E d'altra parte vero che solo oggi riusciamo a riflettere in modo maturo sui contenuti di un reale progresso, sulle azioni del passato e del futuro, sul valore di una produzione fine a se stessa, che poneva al centro assieme l'uomo e la natura e innanzitutto la loro sopravvivenza.

Passando dalle enunciazioni alle politiche, porre come centrale e prioritaria la questione ambientale significa rivedere il rapporto fra ambiente, economia e società non attestandosi ad una ipotetica quanto ambigua necessità di coniugare ambiente e sviluppo, gestendone le contraddizioni, quasi si trattasse di *due* categorie per la loro natura forzosamente contrapposte: se così fosse, saremmo ancora una volta ben presto perdenti. Ciò che occorre con urgenza è rifondare *una nuova cultura dello sviluppo*, uno sviluppo lungimirante che abbia tra i propri postulati, pena il divenire la negazione di se stesso, quello di non degradare il contesto ambientale e sociale in cui si cala; uno sviluppo che contenga come parametro e valenza fondamentale il concetto della *non sovrapproduzione*: tale concetto, con significativo parallelismo, vale sia sul piano ambientale, attribuendo pieno riconoscimento ai valori naturali e culturali, sia sul piano sociale esprimendosi nel valore della solidarietà.

Ciò significa attuare un notevole salto di qualità di cultura politica e amministrativa, anche per la nostra società regionale, non per abbracciare tesi di immobilismo reitivamente conservatoristico, di un «vincolismo» fine a se stesso, ma per selezionare, perseguire, costruire con intelligenza le scelte della nostra trasformazione.

3. La pianificazione paesistica: punto di forza di un nuovo regionalismo.

Sempre in questo anno ha assunto maggior rilievo e peso nello scenario politico nazionale il tema della riforma delle istituzioni, e di un loro ripensamento nei contenuti e nei modi di funzionamento al fine di corrispondere, in maniera più adeguata ed effi-

cace alle esigenze della collettività. In particolare è emerso con chiarezza come per governare i processi complessi della trasformazione sociale, economica e territoriale di questa nostra epoca, sia necessario e indispensabile non solo riformare il ruolo istituzionale di Regioni e autonomie locali, ma anche innovare profondamente nel merito e nel metodo politiche e strumenti di intervento.

A livello regionale, occorre affermare un ruolo di governo che basi proprio sul rilancio della *pianificazione* e sul punto di forza della *materia ambientale*, le sue principali caratteristiche di innovazione.

D'altra parte non è casuale che dopo anni di inerzia regionale in materia di pianificazione territoriale, l'uscita della Legge 431 abbia attivato le Regioni (diverse sono ormai quelle che si sono mosse anche nel Sud) sul tema della pianificazione paesistica. Conseguenza è che il Piano paesistico può oggi essere legittimamente considerato l'unico strumento regionale a contenuto urbanistico vincolante prioritario e necessario per individuare organicamente le aree e i beni di interesse ambientale da assoggettare a specifiche regole e norme.

Si può quindi pensare, e dibattiti recenti si sono espressi in questa direzione, che la specificità regionale in tema di pianificazione sia da esercitarsi in campo ambientale, che il Piano paesistico fornisca al Piano territoriale e ai P.R.G. comunali le condizioni minime per le successive scelte di pianificazione e di trasformazione edilizia e urbana.

Considerando, infatti, il territorio come «sistema ambientale complesso», composto da parti variamente caratterizzate sotto il profilo fisico, biologico, antropico, queste necessariamente richiedano diverse e articolate regole di tutela e sviluppo; regole che vengono solo da una pianificazione per piani, ma possono far capo a strumenti diversi: leggi, atti amministrativi di indirizzo, direttive, criteri, programmi, standards, che nel loro insieme devono avere l'obiettivo di governare il territorio fornendo una griglia di priorità economiche regionali.

In sostanza il nuovo ruolo di governo regionale deve riuscire a:

a) incidere sulle decisioni delle amministrazioni sovracomunali (Stato, Aziende autonome, Province, ecc.) che si spartiscono la realizzazione e la gestione delle reti infrastrutturali e delle opere pubbliche;

b) incidere in via preventiva, e non solo attraverso le approvazioni finali, sui contenuti dei piani urbanistici e dei regolamenti degli enti locali;

c) realizzare un sistema di tutela dei valori paesistici e culturali che funzioni come limite vincolante per le scelte precedenti.

Lo stesso processo di conferimento delle deleghe, che ha già avuto nella nostra Regione una attuazione più avanzata rispetto ad altre realtà (nel campo del controllo ambientale o degli investimenti pubblici per la casa), deve sempre più esplicitarsi strettamente ancorato a precisi e incisivi indirizzi di governo regionale; ciò non per ridurre, bensì per esaltare un corretto concetto di autonomia per quelle scelte — in genere opere ambientali e infrastrutturali di interesse pubblico — la cui competenza e interazione è di carattere sovracomunale.

In particolare, Piano territoriale e Piano paesistico — anche se autonomamente elaborati nel tempo e nella specificità disciplinare — costituiscono, assieme ai diversi piani di settore ed alla nuova legge urbanistica e regolamenti edilizi, un *sistema unitario e coerente di pianificazione* che assicura alcune innovazioni riproponibili anche a livello della pianificazione locale:

a) garantire *coerenza e compatibilità* tra regole di tutela e scelte diverse (a questo compito specifico è deputato il piano territoriale);

b) dettare le *invarianti territoriali*, cioè quegli elementi che, pur disciplinati con diverse regole di tutela, costituiscono gli elementi imprescindibili di «condizione» alle azioni di trasformazione territoriale (a questo compito risponde in prima istanza il Piano paesistico);

c) fondarsi su una processualità di elaborazione e revisione per fasi compiute di piano (pianificazione in progress);

d) garantire *flessibilità* del disegno di piano, che nel solo rispetto delle invarianti ambientali e delle scelte strategiche di lungo periodo, deve potersi modificare rapidamente nei modi e nei tempi (piano a due fasi);

e) garantire *trasparenza e rapidità nei processi edilizi* (dagli appalti alla concessione edilizia), attraverso un sistema di regole basati sul controllo delle prestazioni e sulla autocertificazione dei progettisti.

4. I progetti di tutela e valorizzazione

Si è già detto che nella Legge Finanziaria '88 è stata inserita una voce «Finanziamento di progetti in attuazione di piani paesistici regionali» con stanziamenti previsti per i prossimi due anni.

Questo rende fattibili interventi organici sull'ambiente che opportunamente guidati e sostenuti dall'Ente pubblico, possono generare un settore di imprese (un mercato) interessato alla salvaguardia ambientale.

Si dovrebbe cioè generare una forma di spesa in questo campo in cui da un lato gli Enti pubblici mettono a disposizione i beni, ne determinano i vincoli e ne garantiscono l'iniziale finanziamento dall'altro, le imprese private ne gestiscono economicamente l'utilizzo, non come mere costruttrici di opere (come nel caso dei giacimenti ambientali) ma come responsabili dell'intero processo produttivo. In tal senso le imprese sono impegnate nel trovare nella gestione in tempi lunghi di questi progetti le risorse necessarie per la loro continuità.

L'ambiente, in questo senso, non è solo un elemento da difendere o da recuperare ma una componente attiva del processo di sviluppo.

Il progetto di tutela e valorizzazione in cui agiscono una pluralità di soggetti pubblici e privati, differisce dagli altri progetti regionali (anche se finanziati con risorse pubbliche) perché si propone l'utilizzo economico di beni ed aree vincolati. È quindi un progetto particolare che pone una serie di problemi e di valutazioni non solo di tipo urbanistico o economico.

Il Piano paesistico regionale indica l'offerta di risorse (cioè i beni e le aree vincolate), punto di partenza per descrivere la domanda di consumo finale che è possibile, con questa offerta, soddisfare. Coniugando le tipologie di offerta indicate dal Piano paesistico e le tipologie della domanda di consumo finale di ambiente, emergono i progetti di valorizzazione. Chiaramente non tutti i progetti saranno necessariamente realizzabili, accettabili e in grado di attivare una domanda tale da consentire un equilibrio finanziario ragionevole nel lungo periodo.

Il finanziamento pubblico consentirà di rendere concorrenziale l'uso dell'ambiente per la domanda finale con l'uso dell'ambiente come fattore di produzione, ma non dovrà diventare un sussidio per mantenere nel tempo imprese che dovranno invece ricercare un loro spazio di redditività.

In conclusione l'ente pubblico nel progetto di valorizzazione avrà la funzione di:

— vincolare e mettere a disposizione il bene valutando se, culturalmente e politicamente, è possibile creare un equilibrio tra vincolo d'uso e dimensione economica dell'attività gestita;

— collegare la fattibilità imprenditoriale e quella politica compiendo una sintesi economica e organizzativa.

5. La normativa di piano

Le norme del Piano territoriale paesistico regionale sanciscono innanzitutto che il Piano medesimo costituisce adempimento all'articolo 1-bis della legge 431/1985. Ne deriva l'ulteriore prescrizione per cui qualsiasi provvedimento che abiliti ad effettuare trasformazioni od utilizzazioni di immobili (con particolare riferimento alle concessioni ed alle autorizzazioni comunali) deve essere rilasciato in conformità *anche* alle prescrizioni del predetto Piano e per cui, per converso, le speciali «autorizzazioni» previste dalla legge 1497/1939, per gli immobili sottoposti a «vincolo» ai sensi di tale legge, sono sostituite dai suddetti provvedimenti abilitativi: si eliminano così da un lato le valutazioni «discrezionali», dall'altro le duplicazioni dei provvedimenti.

Si precisa quindi la finalità del Piano, che è quella di provvedere a dettare prescrizioni volte alla tutela da un lato dell'*identità culturale* del territorio regionale, dall'altro della sua *integrità fisica*.

In questa logica vengono indicati gli «oggetti» del Piano, ravvisandosi possibile, nella presente fase, perseguire la tutela dell'identità culturale del territorio regionale attraverso la definizione di prescrizioni relative sia a *sistemi, zone ed elementi di cui è necessario tutelare i caratteri strutturanti la forma del territorio* (il sistema dei crinali; il sistema collinare; il sistema forestale e boschivo; il sistema delle aree agricole; il sistema costiero, nonché le zone di riqualificazione della costa e dell'arenile, le zone di salvaguardia della morfologia costiera, le zone di tutela della costa e dell'arenile, gli ambiti di pertinenza delle colonie marine, in esso ricadenti; il sistema delle acque superficiali, nella sua articolazione in zone di tutela dei caratteri ambientali di laghi, bacini e corsi d'acqua ed invasi ed alvei di laghi, bacini e corsi d'acqua; altre zone di particolare interesse paesaggistico-ambientale), sia a *zone ed elementi di specifico interesse storico o naturalistico* (e cioè, oltre alle zone ed agli elementi che ricadono, o di cui si compongono, i predetti sistemi costiero e delle acque superficiali, zone ed elementi di interesse storico-archeologico, insediamenti urbani storici e strutture insediative storiche non urbane, zone ed elementi di interesse storico-testimoniale, zone di rilievo naturalistico, cioè ecosistemi, biotopi rilevanti e rarità geologiche), nonché perseguire la tutela dell'integrità fisica del territorio regionale attraverso la definizione di prescrizioni relative a zone ed elementi, anche coincidenti in tutto od in parte con i sistemi, le zone e gli elementi precedentemente nominati, le cui specifiche caratteristiche richiedono la definizione di limitazioni alle attività di trasformazione e d'uso (zone ed elementi caratterizzati da fenomeni di dissesto o di instabilità, in atto o potenziali, ovvero da elevata permeabilità dei terreni con ricchezza di falde idriche).

Si precisa inoltre che il Piano detta:

- indirizzi di massima ai quali ci si deve attenere nei casi di formazione, adozione, approvazione degli strumenti di pianificazione, regionali o subregionali, ovvero delle loro varianti di aggiornamento;
- direttive in conformità alle quali devono essere specificate, da parte di ulteriori strumenti di pianificazione o di programmazione, regionali o subregionali, le prescrizioni del Piano territoriale paesistico regionale;
- prescrizioni immediatamente vincolanti per qualsiasi soggetto, pubblico e privato, ed automaticamente prevalenti nei confronti di qualsiasi strumento di pianificazione e di programmazione.

Le prescrizioni relative ai tre più grandi e complessi ambiti territoriali, il *sistema dei crinali*, il *sistema collinare* ed il *sistema costiero*, considerati in quanto tali (e cioè ferme restando le prescrizioni dettate per zone ed elementi peculiarmente disciplinati dal Piano e ricadenti nei predetti ambiti), si risolvono quasi esclusivamente in indirizzi, volti a salvaguardare i connotati essenziali che li rendono «riconoscibili».

È opportuno richiamare l'attenzione su di una prescrizione che riguarda tali ambi-

ti, come pure altri «oggetti» del Piano (le zone di salvaguardia della morfologia costiera, le zone di riqualificazione della costa e dell'arenile, le zone di tutela dei caratteri ambientali di laghi, bacini e corsi d'acqua, le zone di particolare interesse paesaggistico-ambientale, i boschi e le foreste): quella per cui la realizzazione di determinate rilevanti infrastrutture ed attrezzature (strade, ferrovie, acquedotti, fognature, impianti di depurazione e smaltimento, elettrodotti, oleodotti, gasdotti, porti ed attrezzature portuali, impianti di risalita e simili) è subordinata alla loro eventuale previsione mediante strumenti di pianificazione e/o di programmazione nazionali, regionali o provinciali, all'evidente scopo di valutarne la necessità e l'eventuale assenza di alternative localizzative in un'ottica non settoriale o localistica. Al proposito si fa presente che particolari cautele e limitazioni sono disposte ove le predette infrastrutture ed attrezzature interessino invasi ed alvei di laghi, bacini e corsi d'acqua, e che la loro realizzazione è comunque esclusa nelle zone di tutela della costa e dell'arenile, sui complessi archeologici e nelle aree di concentrazione dei materiali archeologici, nelle zone di tutela naturalistica, nelle zone ed elementi caratterizzati da fenomeni di dissesto e di instabilità, mentre nelle zone ed elementi caratterizzati da potenziale instabilità è da evitare, e che nelle zone di tutela della struttura centuriata ovvero di elementi della centuriazione, e nelle zone di interesse storico-testimoniale, deve essere complessivamente coerente con l'organizzazione territoriale storica e consolidata.

Precise direttive alla pianificazione di livello comunale sono dettate per le *zone di salvaguardia della morfologia costiera*, nelle quali è possibile prevedere solamente sistemazioni funzionali alle attività di tempo libero.

Occorre sottolineare che una norma, la valutazione della cui portata è essenziale per correttamente interpretare gli elaborati grafici del Piano, precisa che sono escluse dalle prescrizioni dettate per le predette norme, ancorché comprese in esse secondo le perimetrazioni degli elaborati grafici, le aree ricadenti, secondo i vigenti piani regolatori comunali, nel territorio urbanizzato, nonché in zone di espansione purchè ricomprese in vigenti strumenti di programmazione ovvero già dotate di opere di urbanizzazione.

Un meccanismo prescrittivo fortemente analogo vale per le *zone di tutela dei caratteri ambientali di laghi, bacini e corsi d'acqua e per le zone di particolare interesse paesaggistico-ambientale*.

Per le *zone di riqualificazione della costa e dell'arenile*, ovvero per le aree individuate come relativamente non compromesse, ed al contempo fortemente interrelate in ambiti ad elevata congestione, sono dettate precise direttive, prevedenti varie ed articolate operazioni volte a recuperare, nel complesso, il massimo di «naturalità».

La medesima «naturalità» che, per converso, deve essere rigorosamente salvaguardata nelle *zone di tutela della costa e dell'arenile*, ove gli interventi ammessi sono esclusivamente conservativi, ripristinatori, manutentivi, e l'uso soltanto la fruizione, controllata, per attività di tempo libero.

Simili nella logica, e per qualche verso nella sostanza, sono le prescrizioni stabilite per *gli invasi ed alvei di laghi, bacini e corsi d'acqua*.

Per il *sistema forestale e boschivo* se ne ammette, in buona sostanza, solamente la gestione conforme alle «prescrizioni di massima e di polizia forestale», che è fatto obbligo alla Regione di aggiornare, stabilendosi peraltro fin d'ora alcune limitazioni per i boschi ricadenti nelle zone di salvaguardia della morfologia costiera, nelle zone di tutela della costa e dell'arenile, nelle zone di tutela dei caratteri ambientali di laghi, bacini e corsi d'acqua, e nelle zone di tutela naturalistica.

Constano esclusivamente di indirizzi e direttive le prescrizioni dettate per il *sistema delle aree agricole*: il fondamentale dei primi è quello per cui qualsiasi determinazione d'ogni strumento di pianificazione che comporti utilizzazioni diverse da quelle a scopo colturale di terreni ricadenti in zone agricole deve essere subordinata all'esauriente dimostrazione sia della necessità della determinazione stessa, sia della insussi-

stenza, o maggiore onerosità non soltanto economica, ma anche ambientale e sociale, di alternative: la più importante direttiva è quella per cui le province devono provvedere ad individuare ed a normare gli elementi caratterizzanti il paesaggio agricolo.

Per i *complessi archeologici* e per le *aree di concentrazione di materiali archeologici* si prevedono esclusivamente interventi conservativi, manutentivi, nonché funzionali allo studio ed alla pubblica fruizione, anche attraverso la costituzione di «parchi archeologici»; l'attività agricola, pur consentita, è sottoposta a qualche misura di cautela per evitare la compromissione dei reperti.

Per le *zone di tutela della struttura centuriata*, e per le *zone di tutela di elementi della centuriazione* le prescrizioni sono sostanzialmente volte a tutelare rigorosamente gli elementi caratterizzanti, ed in genere a salvaguardare l'organizzazione territoriale storicamente consolidatasi.

Con tale organizzazione territoriale è sancito debbano essere comunque coerenti anche l'eventuale individuazione, e l'assetto, di aree a cui la pianificazione di livello comunale attribuisca destinazioni extra-agricole, operazione che peraltro di norma è da evitare, e comunque da subordinare ad esaurienti dimostrazioni dell'esistenza di quote di fabbisogni non altrimenti soddisfacenti. Anche nelle aree in questione sono comunque effettuabili gli interventi all'interno del territorio urbanizzato e nelle aree ricadenti in zone di espansione, già ricomprese in vigenti strumenti di programmazione ovvero già dotate di opere di urbanizzazione.

Per gli *insediamenti urbani storici* e le *strutture insediative storiche non-urbane* si ribadisce, in buona sostanza, l'obbligo dei comuni di esattamente perimetrarli e di definirne in sede pianificatrice gli interventi ammissibili, secondo la puntuale metodologia stabilita dalla legge regionale 47/1978.

Per le individuate *zone di interesse storico-testimoniale*, e cioè per il sistema dei terreni interessato dalle «partecipanze», nonché dagli usi civici, dai «comunelli» e dalle comunità agrarie, e per i terreni risultanti da interventi di bonifica completati prima del 1950, si dettano prescrizioni analoghe, nello spirito e nella sostanza, a quelle stabilite per le aree interessate dall'organizzazione «centuriata», con peraltro l'assoluto divieto di attribuire ai predetti terreni destinazioni extra-agricole.

Quanto alle *zone di tutela naturalistica*, che dovrebbero in larga parte ricadere in costituendo «parchi naturali», regionali o provinciali o comunali, si fissano le direttive da osservarsi negli specifici strumenti di pianificazione, sancendo comunque che gli interventi ammessi possano essere soltanto di carattere conservativo, ripristinatorio, manutentivo, ovvero funzionale alle attività di studio e di controllata pubblica fruizione, e gli usi, oltre a quelli ora detti, solamente quello agricolo, e quelli zootecnici ed ittici di tipo non intensivo.

Come si è già accennato, a tutela dell'integrità fisica del territorio sono poste limitazioni alle attività di trasformazione e d'uso. Per le *zone e gli elementi caratterizzati da fenomeni di dissesto e di instabilità* tali limitazioni si traducono non soltanto nel divieto di qualsiasi realizzazione di nuove opere, che non siano di difesa del suolo, ma anche nell'indicazione di cautele nell'utilizzazione, financo agricola. Per le *zone ed elementi caratterizzati da potenziale instabilità* la realizzazione di nuove opere è da evitare, salve specifiche e dettagliate motivazioni e valutazioni.

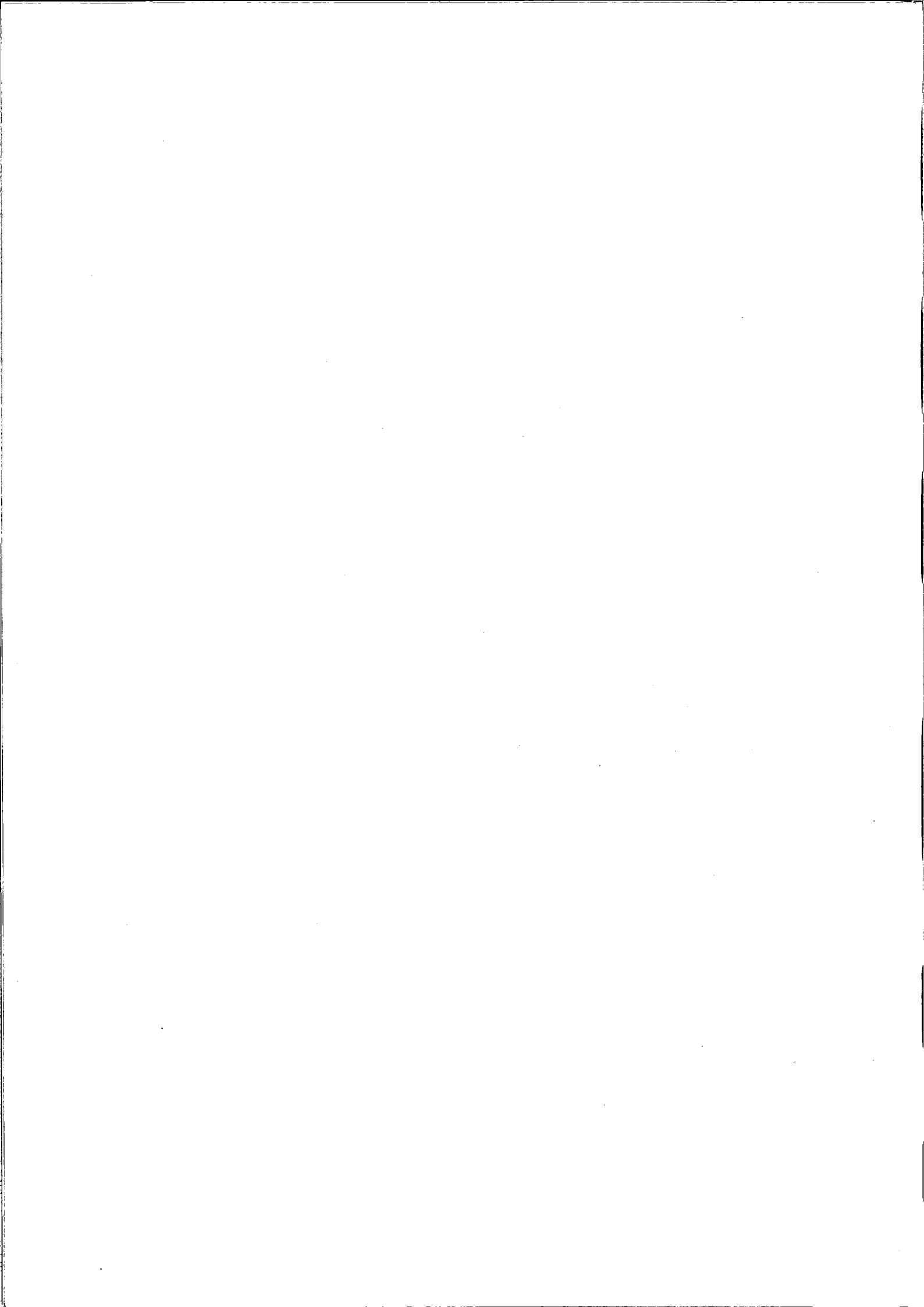
Per le *zone di tutela dei corpi idrici superficiali e sotterranei*, cioè per i territori caratterizzati al contempo da elevata permeabilità dei terreni e da ricchezza di falde idriche, qualsiasi attività suscettibile di danneggiare i corpi idrici è vietata, ovvero sottoposta a precise prescrizioni, dettate direttamente dal Piano territoriale paesistico, o facendo rinvio a norme nazionali e regionali già in essere.

Le norme del Piano territoriale paesistico regionale, al fine di garantirne la concreta realizzazione «in positivo» e la «processualità» nel tempo, stabiliscono quindi le indicazioni relative alla gestione del Piano stesso, con forte sottolineatura dei compiti di in-

tegrazione, arricchimento, articolazione e specificazione, spettanti alle province ed ai comuni.

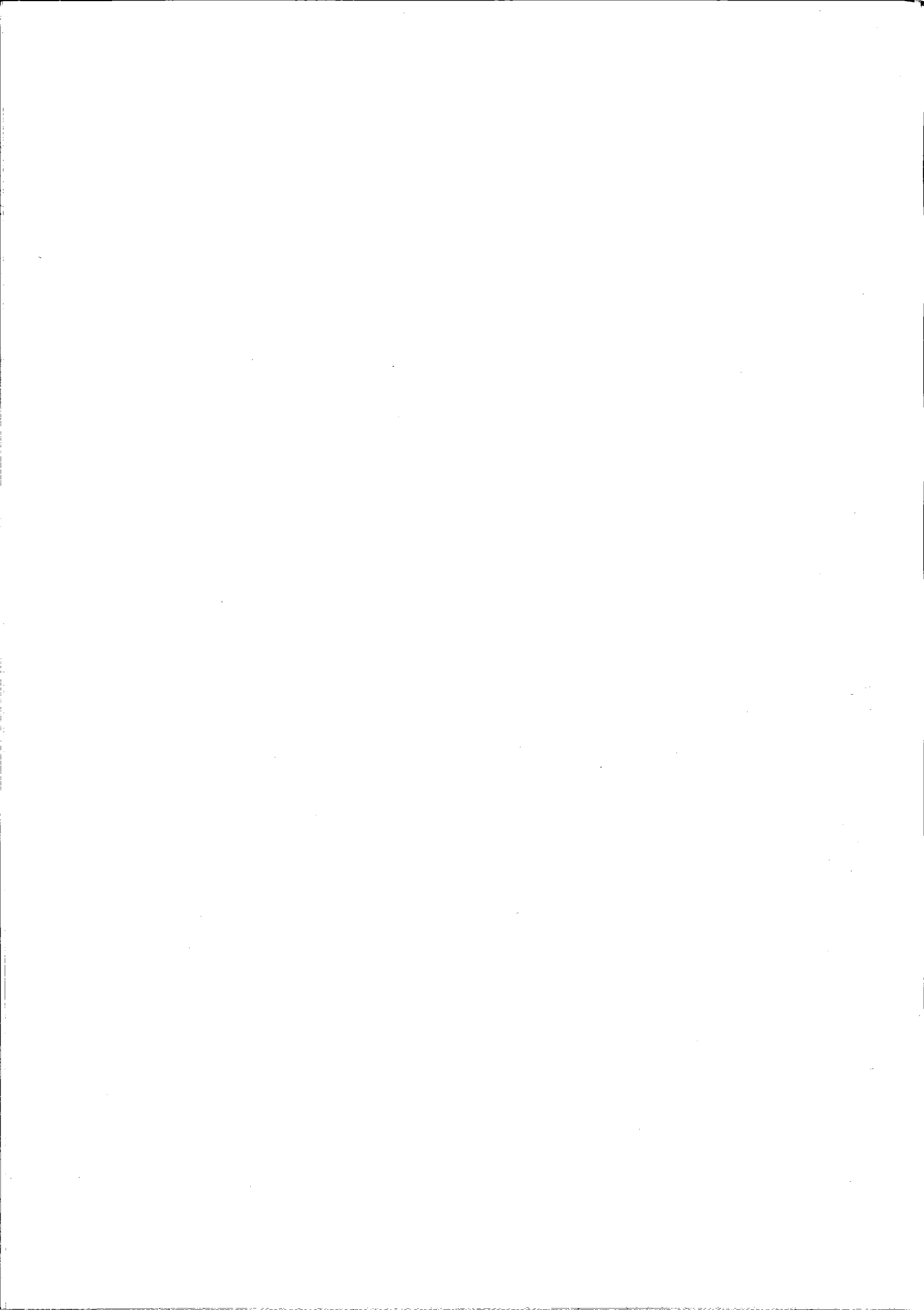
Tra di esse riveste particolare importanza quella relativa alle «unità di paesaggio», già individuate dal Piano, le cui caratteristiche devono costituire un quadro di riferimento essenziale per le metodologie di formazione degli ulteriori strumenti di pianificazione.

Precisate le modalità di gestione relative alle zone di tutela naturalistica ed alle zone di interesse storico-archeologico, si impegna la medesima Regione a definire, d'intesa con gli enti territoriali subregionali competenti, dei *progetti integrati di tutela, recupero e valorizzazione*, riferiti, tra l'altro, a: colonie marine; parchi fluviali; parchi-museo didattici delle tecniche di coltivazione e della civiltà contadina; parchi-museo didattici dei sistemi idraulici derivati e dell'archeologia industriale; il complesso delle aree demaniali; le aree gravate da usi civici; il recupero delle aree di frangia urbana; la riqualificazione dei vuoti urbani e di ordinamento e l'incentivazione delle aree verdi.



29 giugno 1989

30 luglio 1993



1. L'approvazione del piano

In data 29 giugno 1989, il Consiglio regionale ha adottato il Piano territoriale paesistico regionale, che con tale atto ha assunto un particolare e rilevante significato, in quanto ha iniziato ad esplicare i primi effetti diretti sul territorio, entrando in vigore le misure di salvaguardia.

Il Piano è giunto all'adozione dopo un lungo e interessante dibattito, che lo ha arricchito di importanti contributi che hanno permesso un miglioramento della qualità della pianificazione e della capacità di essere strumento di governo dell'ambiente, qualificandolo ulteriormente come piano delle condizioni per le trasformazioni del territorio, in coerente e costante rapporto con lo sviluppo e la programmazione socio-economica, governati dal Piano territoriale regionale (P.T.R.). Il ruolo delle Province e dei relativi strumenti di governo, è stato rafforzato, in coerenza con le finalità della legge regionale n. 36 del 1988, sulle procedure della programmazione, migliorando, fra l'altro, le interrelazioni con le scelte della pianificazione comunale, in particolare quelle approvate in presenza delle prime elaborazioni dello stesso P.T.P.R.

Il Piano ha migliorato la propria struttura, dotandosi di una più corretta formulazione del corpo normativo, che gradua l'incisività delle disposizioni sia in termini temporali, in rapporto al livello di aggiornamento della pianificazione comunale, sia in funzione della vastità e complessità degli oggetti considerati; ai sistemi infatti sono associati prevalentemente indirizzi, per le zone e per gli elementi sono dettate direttive e solo per le aree di più alta sensibilità ambientale sono prescritte norme immediatamente vincolanti.

Come ulteriore elemento di novità, rispetto al primo progetto elaborato dalla Giunta, va sottolineato come il piano contenga nuovi elementi di evolvibilità, da associare non solo alla pianificazione provinciale, ma anche a quella comunale.

Sul provvedimento consiliare di adozione la Commissione di controllo presso il Commissariato del Governo ha avanzato rilievi, ai quali il Consiglio regionale ha risposto con delibera n. 2987 assunta il 30 novembre 1989, confutandone la sostanza, chiarendo e ribadendo il carattere di strumento della pianificazione territoriale del Piano e quindi la sua potestà di dettare disposizioni su tutto il territorio di competenza, con gli effetti giuridici propri di questa tipologia di strumenti.

Infatti, l'assunzione del Piano stesso ai sensi dell'art. 5 della legge regionale «Tutela e uso del territorio» consentiva e rendeva legittima l'applicazione delle misure di salvaguardia, in forza dei disposti dell'art. 10 della legge regionale 36/1988 e dell'art. 55 della legge regionale 47/78.

La risposta della Regione, nel contempo, ha ricordato come il Piano in parola si qualifichi come parte del Piano Territoriale e come tutte le previsioni in esso contenute trovino esatto riferimento nella legislazione regionale vigente.

Con il medesimo atto è stata poi accolta, provvedendo alla conseguente modifica, un'osservazione relativa alle norme riguardanti le attività estrattive, la cui formulazione poteva far intendere una volontà di interferire in materia propria dello Stato.

Come è noto, nonostante tali chiarimenti, il 15 dicembre 1989 la Commissione di controllo annullava l'atto consiliare di adozione, il che costringeva la Regione a ricorrere avanti la Corte Costituzionale la quale, con sentenza storica, oltre a chiarire in via definitiva la validità dello strumento regionale e la sua azione di salvaguardia, ribadiva i poteri regionali in materia di pianificazione, confermava la natura, i contenuti e l'efficacia degli strumenti, giustificava l'esigenza di provvedere alla tutela paesaggistica nel quadro di una valutazione complessiva dei valori sottesi dalla disciplina dell'assetto urbanistico.

Successivamente, il P.T.P.R. veniva depositato presso le Amministrazioni provinciali, le Assemblee dei Comuni, il Circondario di Rimini, le Comunità montane per le eventuali osservazioni, sia di Enti e Associazioni, sia di privati cittadini.

La Giunta, nel proporre le decisioni sulle osservazioni pervenute, riteneva opportuno, oltre che seguire per quanto possibile i principi cui si erano richiamati gli Enti infraregionali nelle loro valutazioni, ispirarsi al criterio secondo il quale attraverso le osservazioni e la loro decisione doveva avvenire un'attività di messa a punto del Piano, sia come approfondimento progettuale delle sue zonizzazioni, sia come affinamento della sua disciplina di attuazione.

In materia normativa è stata rilevata la necessità di rendere più chiari i contenuti, specie nei casi in cui si poteva erroneamente attribuire al Piano un inesistente carattere vincolistico; con l'occasione è stato ridefinito il rapporto tra i diversi livelli della pianificazione e la disciplina di alcuni beni, quali le colonie marine, gli ambiti di tutela fluviale e le zone di particolare valore paesaggistico-ambientale.

Per quanto riguarda le osservazioni sulla cartografia, sono state sostanzialmente accolte quelle supportate da documentazione tecnico-scientifica, che motivasse adeguatamente le richieste di modifica. Nei confronti di istanze di individuazione di ulteriori aree da assoggettare a tutela, nella maggior parte dei casi, l'attuale momento pianificatorio è stato ritenuto non idoneo per qualificare una precisa delimitazione cartografica delle nuove zone proposte e tale compito è stato perciò demandato ai successivi piani infraregionali, anche attraverso gli approfondimenti conoscitivi richiesti per le «aree studio».

Le osservazioni alla normativa, unitamente alle proposte di modifica del testo avanzate dagli enti infraregionali, hanno portato alla determinazione di procedere alla riscrittura di alcuni articoli e ad una complessiva riorganizzazione del testo, in modo tale che, cogliendo il significato generale e lo spirito delle richieste, si potesse pervenire alla necessaria unicità di disciplina nell'ambito del territorio regionale.

Il Consiglio regionale ha quindi approvato in via definitiva il P.T.P.R. in data 28 gennaio 1993, concludendone in tal modo l'iter di formazione e consentendo di avviarne la concreta attuazione.

Il Piano territoriale paesistico regionale ha così formalmente trovato completa operatività dopo una procedura complessa che si è protratta per alcuni anni, ma che proprio per questo ha permesso una crescita del dibattito nella società regionale e nelle stesse forze politiche, mentre è nato un nuovo interesse in settori non tradizionalmente attenti alle questioni paesistiche e ambientali.

Il Piano ha permesso, inoltre, alla disciplina urbanistica e paesistica un complessivo avanzamento e può ritenersi ugualmente positiva la condivisione e legittimazione dei suoi contenuti, ribadita dalla Corte Costituzionale con la sentenza del 13 Luglio 1990 n. 327, che potrà attivare una nuova stagione di pianificazione, insieme ai primi progetti di riqualificazione ambientale, inseriti in un disegno di tutela complessiva del territorio regionale.

